

Kærshovedgård - kan vi være det bekendt?

8.10. 21

Notatet er udarbejdet af tidl. retspræsident Birgitte Holmberg Pedersen, tidl. retspræsident Bjarne Bjørnskov Jensen, tidl. fængselsinspektør Bodil Philip (projektleder) og tidl. advokat Manfred W Petersen. Alle er medlemmer af Den Rets- og kriminalpolitiske tænketank Forsete.

Gruppens medlemmer besøgte Udrejsecentret Kærshovedgård den 3. juni 2021 og Retten i Herning den 4. juni 2021. Der har været kontakt til Hjemrejsestyrelsen. Notatet bygger i øvrigt på offentliggjort materiale. Der henvises til notatets noter.

Notatet handler om de vilkår, man giver udlændinge, som har opholdspligt på udrejsecentret Kærshovedgård. Udvisningsspørgsmålet behandles ikke.

1. Formål og baggrund for notatet

I 2015 vedtog Folketinget en asylpakke, der indeholdt en række skærper. Skærper der bl.a. indeholdt et ønske om at styrke indsatsen af en hurtig og effektiv udsendelse af udlændinge uden lovligt ophold i Danmark og et ønske om at tilskynde dem, der ikke umiddelbart rejste, til at gøre det. Særligt fsva gruppen på Tålt ophold ønskede man, at de pågældende hurtigt skulle kunne findes, hvis der måtte vise sig grundlag for udsendelse, **at** der skulle tages hensyn til den nationale sikkerhed og den offentlige orden, og at der skulle ligge et vist motivationsfremmende formål i ordningen.

Åbningen af udrejsecentret Kærshovedgård i marts 2016 var en del af denne asylpakke.

Kærshovedgård modtog voksne udlændinge fra asylcentre i hele landet herunder udrejsecentret Sjælsmark og Center Sandholm (Sandholmlejren). Kærshovedgård modtog ikke familier med børn. De fleste havde ikke lovligt ophold i Danmark og ville ikke rejse, og nogle få havde ikke pligt til det pga refoulements princippet¹ eller fordi, de var udvisningsdømte og havde en verserende asylsag.

De indkvarterede omfattede afviste asylansøgere, udlændinge på tålt ophold, udvisningsdømte, fremmedkrigere² og udlændinge der er udvist pga fare for statens sikkerhed³. Alle bortset fra de afviste asylansøgere var indkvarteret under et skærpet kontrolregime.⁴ Der er ikke sket ændringer i gruppen af indkvarterede siden åbningen⁵.

Ved åbningen oplyste daværende udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg, at hun ønskede, at forholdene på Kærshovedgård skulle være så utålelige som mulige inden for gældende konventioner. Håbet var, at beboerne ville rejse, hvis forholdene blev for dårlige.

¹ Udlændinge på tålt ophold.

² jfr. udlændingelovens § 21 b, stk. 1

³ jfr. udlændingelovens § 25

⁴ Jfr. Rigsadvokatmeddelelsen af 23.3.20 om Behandling af sager om overtrædelse af opholds-, underrettnings- og meldepligt

⁵ Fra 2019 er udlændinge på tålt opholds ophold i Danmark blevet ulovligt jfr. bemærkningerne til Udlændingeloven vedtaget 19. april 2019.

Et ønske og håb Udlændinge- og integrationsminister Mattias Tesfaye i et svar i UUI den 3.2.20 har bakket op med udtalelsen, at der skal skrues så meget som muligt ned for den danske velfærdsstat.

I 2014 og 2018 afgav Ombudsmanden en redegørelse for forholdene på hhv Sandholmlejr og Kærshovedgård for udlændinge på tålt ophold⁶ ⁷. I 2017 blev der redegjort for de afviste asylansøgers forhold på Kærshovedgård.⁸ De øvrige grupper er ikke undersøgt.

Professor Thomas Gammeltoft-Hansen oplyste til Videnskab.dk 4. juni 2019, at der ikke findes evidens for, at udrejsecentre til afviste asylansøgere har den ønskede effekt.

Der findes mange beskrivelser af forholdene på Kærshovedgård, men ingen evaluering af i hvilket omfang formålet med Kærshovedgård nås.

Forsete ønsker med dette notat at kaste lys over forholdene for beboerne på Kærshovedgård, og at undersøge om situationen i dag har ændret sig så meget, siden Ombudsmandens seneste redegørelse fra Kærshovedgård i 2018, at der er grundlag for:

- **at** anbefale mere samlet at gentænke formål og indhold i det system, der er opbygget på Kærshovedgård
- **at** anmode Ombudsmanden om at vurdere forholdene for alle kategorier af indkvarterede på Kærshovedgård i forhold til evt. overtrædelse af EMRK art. 3⁹ både generelt og i forhold til enkeltpersoner
- **at** få prøvet en evt. overtrædelse af EMRK art. 8¹⁰ i konkrete sager ved domstolene.
- **at** undersøge om beboerne har den fornødne retssikkerhed i forbindelse med behandling af anbringelse og under opholdet og
- **at** undersøge om der er behov for en domstolsprøvelse af proportionaliteten i forholdet mellem opholdets længde, karakter, årsag til opholdet og den situation pågældende i øvrigt er i.

2. Afgørelses- og anbringelsesmyndighed

Fra august 2020 træffer Hjemrejsestyrelsen beslutning om opholdspligt på et udrejsecenter, mens Udlændingestyrelsen fortsat træffer afgørelse om anbringelsessted.

Den altovervejende hovedregel er, at udlændinge, der ikke har ret til at opholde sig i Danmark, pålægges opholdspligt, medmindre der er særlige grunde, der taler imod. Dette gælder, hvis det er i strid med internationale forpligtigelser eller i ganske særlige tilfælde hensynet til familien. Som eksempler nævnes behandling, der ikke kan gennemføres fra centeret og pasning af et terminalt barn. Tænkningen er, at når en dommer har taget stilling til udvisning, er der taget hensyn til den familiære situation.

I behandlingen af spørgsmålet om opholdspligt behandles de afviste asylansøgere som ovenfor, hvis Hjemrejsestyrelsen efter en samtale vurderer, at de ikke vil samarbejde om udsendelsen.

⁶ Besøg aflagt i oktober 2012, september 2014 og oktober 2017. Redegørelse aflagt december 2014 og maj 2018.

⁷ Redegørelsen for 2018 er et supplement til redegørelsen for 2014. Redegørelsen fra 2014 er vedlagt redegørelsen for 2018 som bilag

⁸ Besøg aflagt i oktober 2016. Redegørelse aflagt april 2017

⁹ EMRK 3 Ingen må underkastes tortur og eller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.

¹⁰ EMRK 8: Ret til privatliv og familieliv

Der findes ingen tidsmæssig overgrænse for opholdets længde. HR har dog i en dom fra 2017 fastsat, at opholdet for udlændinge på tålt ophold som udgangspunkt ikke skal overskride 4 år¹¹. Der findes ingen tilsvarende dom for de øvrige kategorier.

Det klare retlige udgangspunkt efter dansk lov for alle grupper, der kan rejse hjem, er, at de skal rejse hjem, og at familie og venner skal indstille sig på det. Kun i helt ekstraordinære tilfælde kan opholdskravet ophæves og erstattes af en meldepligt. Hjemrejsestyrelsen har som eksempel nævnt en beboer, der er blevet så dement, at det ikke er muligt at forklare indholdet af opholdspligten.

Enkelte beboere får ikke opholdspligt på Kærshovedgård, fordi de ikke kan rummes på institutionen.

3. Beboere

Den 16. maj 2021 boede der 257 udlændinge på Kærshovedgård fordelt på 117 afviste asylansøgere, 97 udviste ved dom, 41 på tålt ophold, 1 fremmedkriger og 1 udlænding med ulovligt ophold¹². De største grupper er fra Iran, Syrien, Irak og Afghanistan.

3.1 Juridisk grundlag

Kærshovedgård modtager voksne kvinder og mænd:

- der har fået endeligt afslag på asyl, hvis udrejsefrist er overskredet, som ikke vil medvirke til udrejse, og som ikke kan hjemsendes, fordi de kommer fra lande, der ikke vil acceptere at modtage tvangsmæssigt hjemsendte borgere.
- der er udvisningsdømte i udsendelsesposition eller som har en verserende asylsag. De udvisningsdømte, der har fået en ubetinget fængselsstraf har alle afsonet deres straf. Den begåede kriminalitet omfatter alle former for kriminalitet, der har medført en fængselsdom.
- der er bevilliget Tålt ophold,
 Gruppen kan opdeles i tre grupper¹³:
 - Udlændinge, der må anses for at være en fare for statens sikkerhed
 - løsladte udvisningsdømte, der har afsonet en dom for så alvorlig kriminalitet, at de må anses for at være til fare for samfundet, og derfor ikke kan bevilliges asyl og
 - udlændinge, der er udelukket fra at få asyl efter artikel 1 F i FN's Flygtningekonvention (f.eks. fordi der er alvorlig grund til at antage, at de uden for Danmark har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse)
- fremmedkrigere, hvis opholdstilladelse er bortfaldet efter udlændingelovens § 21 b, stk. 1 og
- udlændinge, der vurderes som værende til fare for statens sikkerhed og som er administrativt udvist i hht udlændingelovens § 25

3.2 Psykisk sårbarhed

Allerede i februar 2017 vurderede psykiatrisk overlæge Ebbe Munk Andersen, at den meningsløshed og magtesløshed som beboerne oplevede, øger risikoen for at blive syg¹⁴. Ombudsmanden oplyser efter sit

¹¹ Dom fra januar 2017 (U2017,1228 H)

¹² Udlændinge- og Integrationsudvalget 2020-21, UUI Alm.del – endeligt svar på spørgsmål 493

¹³ Ombudsmandens redegørelse vedr. Tilsynsbesøg den 23. og 27. oktober 2017 i Udrejsecenter Kærshovedgård pkt. 2.1

¹⁴ DR Midt- og Vestjyllands regionale nyheder 23.2.17: Overlæge: Udrejsecenter nedbryder mennesker

besøg i oktober 2017, at de samlede forhold for gruppen på tålt ophold måtte anses for meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse. Ombudsmanden bemærker, at der blandt personer på tålt ophold er flere, der har betydelige psykiske problemer, og som derfor er særligt sårbare.

En særlig problemstilling findes blandt udskrevne behandlingsdømte. Der kræver særlig opmærksomhed.

3.3 Sammenfatning

Gruppen af beboere er meget forskellig. De fleste vil ikke, og nogle få kan ikke rejse. Nogle, må man frygte, er til fare for det danske samfund, andre har været fuldt integrerede med arbejde og familie, andre er psykisk meget dårlige og nogle er bange for hinanden. Mange er udvisningsdømte. Nogle af de udvisningsdømte har begået grov kriminalitet, mens andre er blevet udvisningsdømt efter at have afsonet helt korte domme for brud på pligter. Det er personer, der har udstået deres straf, og som, hvis de havde været danskere, frit kunne have færdedes i Danmark.

4. Kærshovedgård

4.1 Organisation:

Udrejsecentret drives af kriminalforsorgen på vegne af Udlændingestyrelsen. Dansk Røde Kors leverer efter aftale med Kriminalforsorgen sundheds- og aktivitetsydelser til alle beboere. Politiet er konstant til stede. Det overordnede ansvar ligger hos Udlændingestyrelsen. Rigspolitiets nationale udlændingecenter (NUC), står for udsendelsen og sagsbehandlingen i den forbindelse.

Hjemrejsestyrelsen tager stilling til ansøgninger om tilladelse til overnatning uden for udrejsecenteret og anmelder overtrædelser af opholds-, melde- og underretningspligten til politiet mhp, at der indledes en straffesag jf. hjemrejselovens § 23.

Beboerne er underlagt Udlændingestyrelsens underholdsforpligtigelse på samme vilkår som asylansøgere. Dvs, der ydes ikke sædvanlige sociale ydelser, men kost og tøj.

Kriminalforsorgens medarbejdere er institutionsmedarbejdere, der går i en særlig uniform. Medarbejderne er ikke fængselsuddannede, men har ofte relevante uddannelser i forhold til opgaven.

4.2 Centret:

Centeret er et tidligere åbent fængsel, der trods ændringer fortsat fremstår fængselspræget. Centret ligger ca. 7 km fra Bording. Der er ingen offentlige transportmidler, og centret påtager sig ikke kørsel. Centret er således væsentligt mere isoleret end Sandholmlejren og Sjølsmark, der begge ligger i Nordsjælland. Centret er indhegnet af et trådhegn. Centret anvender et elektronisk låsesystem (Salto-systemet), der anvendes, når beboerne færdes inde på centret mellem bl.a. indhegnede områder på centret (sektionering) og ind- og udgang af alle døre (værelser, gange, kantine mv) samt i forbindelse med ind- og udgang af centret. Det elektroniske nøglesystem, danner grundlag for registrering af beboernes tilstedeværelse.¹⁵ Systemet har været taget ud af brug pga fejl i registreringen. Beboerne skal være på institutionen om natten i tidsrummet 23 – 6 (opholdspligt), men kan i øvrigt frit forlade stedet. Beboere på tålt ophold skal dog dagligt og for de øvrige 3 gange ugentlig melde sig til det stedlige politi i tidsrummet 9-17 (meldepligt). Inden for en tre måneders periode kan der gives tilladelse til regelmæssige besøg hos herboende familie

¹⁵ Faktaark om Salto-systemet UUI, Alm.del 2019-20 -bilag 181 s. 2 f. Orientering om hændelser i Salto-systemet

hver anden weekend samt udgang til særlige formål som alvorlig sygdom, indlæggelse på hospital og besøg ved højtider¹⁶.

Der spises tre gange om dagen i kantine, mad må ikke tages med ud. De indkvarterede bor som hovedregel på dobbeltværelser. Der er fælles badefaciliteter. Beboerne har ikke tilladelse til at uddanne sig eller at påtage sig lønnet arbejde. Røde kors tilbyder undervisning i basisfag. Der udbetales et lille vederlag til gruppen på tålt ophold, hvis de opfylder deres aktivitetsforpligtigelser og intet til de øvrige.

De indkvarterede tilbydes nødvendig uopsættelig smertebehandling (NUS) i lighed med asylansøgere. Centrets sygeplejerske vurderede sundhedsplejen som tilstrækkelig og oplyste, at behandling udover den helt nødvendige blev bevilliget af Udlændingestyrelsen efter indstilling fra stedets læge.

De indkvarterede på tålt ophold og særligt sårbare tilbydes ophold på en omsorgsafdeling med enmandsstuer og ekstra sundhedspersonale.

5. Kriminalitet

Projektgruppen har ikke en samlet viden om beboernes kriminalitet. Nedenstående oplysninger bygger hovedsageligt på svar givet i Folketinget. Svarene er givet på forskellige tidspunkter, tidspunkter, der har haft forskellig lovgivning og med lidt forskellige vinkler.

I et svar til UUI¹⁷ afgivet den 16.9.21 oplyses, at der den 16. maj 2021 boede 257 personer på Kærshovedgård. Heraf var 117 afviste asylansøgere og havde ikke begået kriminalitet og 138 udvisningsdømte eller på tålt ophold. De 138 havde samlet i den periode, de havde boet i Danmark fået 382 fældende afgørelser¹⁸ for grov kriminalitet. Det fremgår ikke, hvordan afgørelserne fordeler sig på enkeltpersoner, hvor gamle afgørelserne er, og om afgørelserne er truffet før eller efter anbringelsen. I samme besvarelse oplyses, at de udvisningsdømte og dem på tålt ophold samlet havde 11.790 endelige afgørelser hovedsageligt for overtrædelse af udlændingeloven, herunder overtrædelse af melde-, opholds- og underretningspligt. Det fremgår ikke hvorledes afgørelserne fordeler sig på de enkelte pligter. Dette får man et indtryk af i et svar til UUI fra den 4.2.20¹⁹ Her oplyses, at der i perioden 1.1-16.11 2019 var registreret 40.228 overtrædelser, der havde ført til 234 domme fordelt på 198 personer hvoraf 94 havde fået en ubetinget dom. 154 af dommene vedrørte overtrædelse af opholdspligten og 15.033 af overtrædelserne. Det er mange overtrædelser og giver et indtryk af hvor meget opholdspligten overholdes. Svaret giver ikke oplysninger om, hvor mange personer det drejer sig om, og således om det drejer sig om nogle få med lange fravær, eller det er et generelt problem, at beboerne bryder opholdspligten.

Bryder man opholdspligten vil man næsten også altid også bryde melde- og underretningspligten.

De to besvarelser kan ikke sammenlignes, den ene handler om de personer der var på centret på en bestemt dag og den anden de personer, der havde været på centret i løbet af det meste af 2019. Når de to svar nævnes her er det for at fortælle om størrelse og hvor lidt vi ved om dette område.

¹⁶ Ansøgningsskema om ansøgning om tilladelse til overnatning uden for udrejsecenter. Hjemrejsestyrelsen IN11.

¹⁷ 2020-21 UUI Alm.del – endeligt svar på spørgsmål 493

¹⁸ En fældende afgørelse er en afgørelse, hvor den tiltalte er fundet skyldig. Afgørelsen omfatter alle afgørelsestyper som ubetinget eller betinget frihedsstraf, en bøde, tiltalefrafald eller – undladelse, foranstaltningsdomme mv.

¹⁹ 2018-19 (2.samling) UUI Alm.del – endeligt svar på spørgsmål 159

I et svar til UUI den 6. marts 2020²⁰ oplyses, at politiet ved udgangen af 2019 havde ca. 63 årsværk til at håndtere situationen omkring Kærshovedgård.

Projektgruppen har ikke haft adgang til beboernes domslængder, men man må formode, at domstolenes ændrede praksis som følge af skærpet lovgivning i forhold til brug af udvisning har resulteret i, at relativt flere med korte domme har fået en udvisningsdom, og at antallet med korte domme derfor er steget.

Det lokale politi oplyser, at der ikke har været en stigning i kriminaliteten udover butikstyverier siden centrets åbning. Den følelse af utryghed, som borgere i lokalområdet giver udtryk for, handler formentlig i lige så høj grad om en utryghed ved det fremmede og en frygt for kriminalitet mere end, at man helt konkret har været udsat for en sådan.

I perioden 15.12.20 – 24.3.21 har der været rejst 59 sigtelser for overtrædelse af straffeloven overfor beboere på Kærshovedgård, hvoraf de 45 omhandlede forhold uden for Kærshovedgård.

Chefpolitiinspektør Claus Hilborg fra Midt- og Vestjyllands politi oplyser, at fsva overtrædelser af straffeloven, våbenloven mm har der ikke været en stigning i kriminaliteten i politikredsen udover butikstyveri, efter at Kærshovedgård overgik til at være udrejsecenter i 2016. Det bør dog indgå i vurderingen, at kriminaliteten generelt har været faldende i de senere år, hvorfor kriminalitet med baggrund i Kærshovedgård godt kan være stigende, mens den øvrige kriminalitet falder. Det oplyses, at politiet får henvendelser fra borgere, der føler sig utrygge ved f.eks at møde grupper af beboere fra Kærshovedgård, uden at der er tale om kriminalitet.²¹

Det er svært at få et indtryk af dette område. De forskellige opgørelser efterlader det indtryk, at nogle af de udvisningsdømte/tålt ophold har begået alvorlig personfarlig kriminalitet, at der begås lidt kriminalitet på centret, at kriminaliteten i lokalområdet ikke er steget bortset fra butikstyverier og at politiet anvender mange ressourcer til tryghedsskabende foranstaltninger i lokalområdet og til at behandle kontrolforpligtigelser overfor beboerne.

6. Ændringer i retsgrundlaget mm

6.1 Skærpet kontrol (opholds-, underretnings- og meldepligt)

I perioden fra Ombudsmanden afgav sin redegørelse for gruppen på Tålt ophold på Sandholmlejren i 2014 til han afgav sin redegørelse for samme gruppe på Kærshovedgård i 2018 er kontrollen med de indkvarterede blevet væsentligt skærpet, ved at der er blevet indført underretningspligt, skærpet straf, afsoning i fodlænke og særlig adgang til varetægtsfængsling, og ændring af klageadgang²²

Alle beboere med opholdspligt på Kærshovedgård er underlagt et kontrolregime²³ omfattende en række pligter. Kontrolregimet kræver udover kravet om overnatning på centret som hovedregel hver nat jfr. afs. 4.2 (opholdspligt) at beboeren tre gange om ugen - og for beboere på tålt ophold dagligt skal melde sig til politiet på Kærshovedgård (meldepligt). Derudover skal alle bortset fra de afviste asylansøgere underrette stedet ved fravær i tidsrummet 23-6 (underretningspligt). Har man alle tre pligter betegnes regimet som skærpet.

²⁰ 2019-20, REU, Alm.del, endeligt svar, spørgsmål 880

²¹ Fyns Amtsavis 22.5.21 Chefpolitiinspektør om udrejsecenter i Bording.

²² jfr. lov nr. 189 af 27. februar 2017

²³ jfr. Rigsadvokatens meddelelse af 23.3.20.

Regelgrundlaget for straf er forskelligt afhængigt af hvilket kontrolregime, man er underlagt.

I hhv 2019 og 2021 dvs efter ombudsmandens seneste besøg er straffene for overtrædelse af pligter blevet skærpet betydeligt for beboere, der er underlagt det skærpede regime. Fra 2019 skulle man i alle tilfælde nedlægge påstand om fængselsstraf, hvor man før i mange tilfælde gav advarsler og bøder. I dag vil en beboer, der har været dømt tre gange tidligere for overtrædelse af pligter, og som over flere måneder begår 10 eller flere overtrædelser pr. måned, skulle idømmes 1 års fængsel. Det er i forhold til reglerne fra 2019 en skærpelse på 8 måneder. I særligt grove tilfælde, hvor en person, der er underlagt det skærpede kontrolregime, har været fraværende over en længere periode eller tidligere er dømt adskillige gange for overtrædelse af pligter, kan der idømmes fængsel i op til 4 års fængsel²⁴ alene for overtrædelse af pligter.

Der er ikke sket strafskærpelser fsva afviste asylansøgere. Det skal dog bemærkes, at idømmes en afvist asylansøger fængselsstraf, vil han tillige få en udvisningsdom og dermed skulle følge det skærpede kontrolregimes regler.

De enkelte strafpositioner fremgår af et skema, der er udsendt i Rigsadvokatmeddelelsen, CIR1H nr. 9165 af 23.3.20. Det fremgår af Rigsadvokatens svar til SOS Racisme af 25. september 2020, at fastsættelsen af straffen i straffesager skal ske på baggrund af en konkret vurdering af omstændighederne i sagen ud fra almindelige strafudmålingsprincipper. Det meget detaljerede skema overlader dog ikke megen plads til skøn. Med strafskærpelserne i 2021 forventes en stigning i behovet for nye lukkede fængselspladser på ca. 50²⁵.

6.2 Domstolsafgørelser

Højesteret har i 2017²⁶ i en dom vedr. opholdspligten for en person på tålt ophold fundet, at et ophold på næsten 4 år var uproportionalt i forhold til retten til bevægelsesfrihed. En ret, der alene gælder, hvis man har lovligt ophold i Danmark.²⁷ På baggrund af dommen har Udlændingestyrelsen af egen drift ophævet opholdspligten for 16 personer på tålt ophold i perioden januar 2017 – april 2018 og herefter ændret praksis mht ophævelse af opholdspligten i overensstemmelse hermed. Den nye praksis betød, at der i praksis er kommet en form for tidsgrænse for, hvor lang tid en udlænding på tålt ophold kan pålægges opholdspligt på et udrejsecenter. En tidsgrænse ombudsmanden i sin redegørelse fra maj 2018 lagde afgørende vægt på, da han vurderede, at den udsigtsløshed som et tidsbestemt ophold for gruppen på tålt ophold havde, ikke i samme omfang mere var til stede i forhold til hans tidligere redegørelse fra 2014.

Den 9. april 2019 vedtog Folketinget en række ændringer i udlændingeloven. I den forbindelse blev det i bemærkningerne til lovforslaget præciseret, at udlændinge på tålt ophold ikke længere skal have lovligt ophold i Danmark. Dermed er gruppen ikke længere beskyttet af retten til bevægelsesfrihed (EMRK art. 5) Højesteret har ikke taget stilling til proportionaliteten i opholdets længde i forhold til retten til ikke at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling (EMRK art. 3) og retten til familieliv og privatliv (EMRK art. 8). Som situationen er nu, har domstolene ikke fastsat retningslinjer for, hvornår et ophold skønnes uproportionalt.²⁸

²⁴ I hht straffelovens § 143

²⁵ Jfr Finansministeriets fakta ark fra 30. november 2018 vedr. Strafskærpelser for overtrædelse af opholds- melde og underretningspligt.

²⁶ Dom fra januar 2017 (U2017,1228 H

²⁷ Jfr. artikel 2 i tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

²⁸Jfr. Institut for menneskerettigheders høringssvar af 3.1.19 over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om fuldbyrdelses af straf mv.

Den 11. marts 2020 fastholdt Vestre Landsret Københavns byrets dom af 22. oktober 2019 på 1 års fængsel og 6 års indrejseforbud for fravær fra Kærshovedgård i flere måneder, der resulterede i at tiltalte overtrådte alle tre typer af kontrolforpligtigelser flere hundrede gange.

7. Ombudsmandens vurderinger

Ombudsmanden har alene vurderet beboere med opholdspligt, der enten er på tålt ophold eller afviste asylansøgere. De øvrige grupper, der i april 2021 udgjorde 44% af beboerne er ikke vurderet.

7.1 Beboere på tålt ophold med opholdspligt

Ombudsmanden har 2 gange vurderet udlændinge på tålt opholds forhold. Første gang i Sandholmlejren i 2014 efter besøg hhv i oktober 2012 og september 2014 og 2. gang på Kærshovedgård i 2018 efter besøg oktober 2017.

Begge vurderinger har haft fokus på de generelle forhold, som personerne på tålt ophold er underlagt, og ikke den enkelte persons konkrete forhold.

Formålet med inspektionerne var at sikre, at der ikke sker tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling (EMRK art. 3) på centrene. Der er ikke foretaget en vurdering i forhold til EMRK art. 5 (ret til frihed og sikkerhed) og art. 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv).

Det har ikke været undersøgt, om der kunne være enkeltpersoner i målgruppen, hvis samlede forhold – herunder i lyset af opholdets varighed – som kunne indebære en krænkelse af konventionerne. Der har heller ikke været taget stilling til, om den samlede virkning af de begrænsninger, som personer på tålt ophold i de to centre var underlagt, med tiden i konkrete tilfælde kunne føre til, at forholdene måtte anses for en krænkelse af konventionerne.²⁹

Forholdene på de to institutioner blev bedømt i forhold til³⁰:

- gældende ret, herunder FN's Torturkonvention og artikel 3 i Den Europæiske menneskerettighedskonvention
- om forvaltningen har handlet i overensstemmelse med god forvaltningsskik og
- almenmenneskelige og humanitære synspunkter mv³¹

Ved vurderingen blev der både rejst spørgsmål af mere traditionel retlig karakter og vurderet almindelige, humanitære fysiske og psykiske forhold for institutionens klienter som adgang til læge, medicin og hospitalsbehandling, anvendelse af tvang (form, hyppighed og årsag), adgang til information og besøg udefra, adgang til sund og tilstrækkelig mad og drikke, cellers/værelses/opholdsarealers beskaffenhed samt sanitære forhold.

Ombudsmanden oplyste, at forholdene på de to institutioner på mange punkter var ens. Det fremhævedes dog, at Kærshovedgård ligger betydelig mere isoleret end Sandholmlejren, og at der efter flytningen er indført en række kontrolforanstaltninger, som har forstærket følelsen af isolation. Omvendt havde noget af

²⁹ Ombudsmandens redegørelse vedr. Tilsynsbesøg den 23. og 27. oktober 2017 i Udrejsecenter Kærshovedgård bilag 1 pkt. 7.3

³⁰ Ombudsmandens redegørelse vedr. Tilsynsbesøg den 23. og 27. oktober 2017 i Udrejsecenter Kærshovedgård bilag 1 pkt. 6 vedr. bedømmelsesgrundlag

³¹ jfr. Folketingstidende 1995-96, tillæg A, side 1720.

den udsigtsløshed som havde præget tilværelsen på tålt ophold ændret sig i en vis udstrækning, ved at Udlændingestyrelsen med udgangspunkt i en Højesteretsdom fra 2017³² havde fastsat, at et ophold som udgangspunkt ikke skal vare længere end 4 år.³³

Ombudsmanden konkluderer efter sit besøg på Kærshovedgård, at der ikke var grundlag for at antage, at de generelle forhold for personer på tålt ophold med opholdspligt på Kærshovedgård på undersøgelsestidspunkterne var i strid med gældende ret³⁴. Dette gjaldt heller ikke for enkeltpersoner. Det afvistes dog ikke, at de begrænsninger som personer på tålt ophold med opholdspligt var underlagt med tiden i konkrete tilfælde kunne føre til, at forholdene måtte anses for en krænkelse af konventionerne.

Som ovenfor nævnt er det ombudsmandens opgave udover at vurdere, om der sker krænkelse af gældende ret herunder internationale forpligtigelser også at vurdere om der tages tilstrækkeligt hensyn til almenmenneskelige og humanitære synspunkter mv.

Vedrørende hensynet til de almenmenneskelige og humanitære forhold oplystes, at et grundlæggende udgangspunkt må være, at der er tale om mennesker, som rent faktisk – på ubestemt tid – ikke kan udsendes af Danmark, og hvis samlede livsvilkår danske myndigheder derfor har ansvaret for i en efter omstændigheder væsentlig del af deres liv. Det er også et grundlæggende udgangspunkt, at de pågældendes livsvilkår ikke bør være mere belastende og begrænsende end de relevante hensyn på området faktisk nødvendiggør³⁵. Ombudsmanden fandt: "at de hensyn, som ligger til grund for lovgivningen om tålt ophold, synes at gøre sig gældende med forskellig styrke afhængig af de pågældendes nærmere situation og baggrund"³⁶. Således oplyses det, at hensynet til, at de pågældende hurtigt kan findes, næppe vejer tungt i tilfælde, hvor der ikke er nogen form for aktuel udsigt til, at de kan udsendes, jfr. HR's dom i Kakavandi-sagen³⁷ og at hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden har forskellig styrke afhængig af, om den pågældende f.eks. anses for at være en fare for statens sikkerhed eller er udvist som følge af almindelig kriminalitet

Det konkluderes: at de samlede forhold for mennesker på tålt ophold må anses for meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse. Det anbefales, at der er grundlag for at gennemtænke, i hvilket omfang det – bl.a. ud fra de hensyn, som den relevante lovgivning bygger på – på alle punkter er nødvendigt at opretholde - så samlet set - belastende og begrænsende livsvilkår, som der på daværende tidspunkt var tale om.

Det bemærkedes særskilt, at der blandt de personer på tålt ophold, der havde opholdspligt på Kærshovedgård, var flere, som havde betydelige psykiske problemer, og som derfor var særligt sårbare. Ombudsmanden oplyste, at myndighederne efter hans opfattelse burde have særlig opmærksomhed rettet mod disse personer for at sikre, at deres situation ikke blev forværret.³⁸

³² HR's dom af 17. januar 2019 (U2017.1228 H)

³³ Ombudsmandens redegørelse vedr. Tilsynsbesøg den 23. og 27. oktober 2017 i Udrejsecenter Kærshovedgård pkt 7.1

³⁴ Der henvises til bestemmelserne "nedværdigende behandling" i FN's Torturkonvention og EMRK art. 3.

³⁵ Ombudsmandens redegørelse vedr. Tilsynsbesøg den 23. og 27. oktober 2017 i Udrejsecenter Kærshovedgård pkt 5.4

³⁶ Ombudsmandens redegørelse vedr. Tilsynsbesøg den 23. og 27. oktober 2017 i Udrejsecenter Kærshovedgård bilag 1 pkt. 7.4

³⁷ HR: 1. juni 2012 (U2012.2874 H)

³⁸ Ombudsmandens redegørelse vedr. Tilsynsbesøg den 23. og 27. oktober 2017 i Udrejsecenter Kærshovedgård pkt. 7.3

Rigspolitiet skal revurdere kravet om opholdspligt for udlændinge på tålt ophold hvert halve år. I september 2019 fremkom ombudsmanden med en skarp kritik af Rigspolitiet og Udlændingestyrelsen, fordi man ikke havde gennemført pålagte vurderinger. Det oplyses, at der nu er rettet op på dette³⁹.

7.2. Afviste asylansøgers forhold

I april 2017 afgav ombudsmanden en redegørelse om afviste asylansøgers forhold efter et besøg i oktober 2016. Redegørelsen indeholder en vurdering af, om de personer, der omfattes af besøget, behandles værdigt, hensynsfuldt og i overensstemmelse med deres rettigheder.

Ombudsmanden konkluderer: " ... Der er tale om personer, som ifølge asylmyndighederne har mulighed for at rejse hjem. I hvert fald under disse omstændigheder giver de nævnte forhold mig ikke anledning til at foretage yderligere" ⁴⁰

I redegørelsen oplyses, at et ophold på Kærshovedgård ikke betragtes som frihedsberøvelse, da de pågældende frit kan rejse. Det indgår ikke i vurderingen, at de pågældende har opholdspligt og pligt til at melde sig til det tilstedeværende politi 3 gange om ugen.

Efter afgivelse af redegørelsen er straffen for overtrædelse blevet mangedoblet. Der henvises til afs. 6.1.

I vurderingen indgår ikke, at Kærshovedgård har plads til 400 beboere, men at der på besøgstidspunktet i oktober 2016 alene var 61. Her oplyses, at det ikke er muligt at vurdere, hvorledes en fuld udnyttelse vil påvirke forholdene.

8. Afslutning

Projektgruppen lægger til grund, at udlændinge, der er i udrejseposition, skal rejse. Spørgsmålet er, om de vilkår vi giver beboere, der ikke vil eller kan rejse, med opholdspligt på Kærshovedgård er i overensstemmelse med de europæiske menneskerettighedskonventioner og opfylder kravet om almenmenneskelighed og humanitet.

8.1 Ombudsmanden

Ombudsmanden har som led i sin tilsynsvirksomhed besøgt Kærshovedgård og har i den forbindelse undersøgt forholdene for beboere på tålt ophold (2017) og afviste asylansøgere (2016). De øvrige beboere, der udgør ca. 45% er ikke undersøgt. Disse beboeres opholdsvilkår ligner på mange måder de undersøgte, men der er også forskelle. Undersøgelserne har alene omfattet EMK art. 3 vedr. nedværdigende behandling og ikke art. 5 vedr. frihedsberøvelse og art. 8 vedr. retten til familieliv og privatliv.

Ombudsmanden fandt vedr. forholdene for gruppen på tålt ophold, at der ikke var grundlag for at antage, at der var brud på gældende ret, men at han ikke kunne afvise, at dette med tiden ville kunne ske i forhold til konkrete beboere. (se afs. 7.1) Ombudsmanden konkluderede, at de samlede forhold for mennesker på tålt ophold måtte anses for meget belastende og begrænsende livsførelse og i den forbindelse anbefalede han, at det gennemtænkes i hvilket omfang det – bl.a. ud fra de hensyn, som den relevante lovgivning bygger på – på alle punkter er nødvendigt at opretholde – så samlet set – belastende og begrænsende livsvilkår.

³⁹ Ombudsmanden 26.9.19: Udlændinge har ikke fået revurderet opholdspligt og meldepligt

⁴⁰ Kilde: Ombudsmanden 19.4.2017: Tilsynsbesøg på Udrejsecentre Kærshovedgård den 31. oktober 2016 s. 2

Der er nu gået 4 år siden ombudsmandens besøg, og 3 år siden han afgav sin rapport. Den forudsigelse ombudsmanden kom med om, at der over tid kunne komme enkeltpersoner, der blev så belastede af deres situation, at det måtte vurderes som værende i strid med art. 3, må stadig gælde og være forstærket. Det er oplyst, at en enkelt beboer har haft opholdspligt på Kærshovedgård siden dens åbning i 2016.

Anbefalingen af at revurdere opholdet ses ikke fulgt. Der har været politiske overvejelser om at flytte den del af beboerne, der er under særligt skærpet regime uden, at dette er realiseret. Der ses ingen overvejelser om at differentiere kravene til de enkelte alt efter behov.

8.2 Domstolene

Højesteret vurderede i 2017, at et ophold på over 4 år var uproportionelt i hht retten til bevægelsesfrihed i forhold til beboere på tålt ophold. En vurdering, der resulterede i at udlændingestyrelsen ændrede praksis og ophævede opholdspligten for denne gruppe. Der findes ingen tidsmæssig overgrænse for alle andre grupper.

I hht en ændring i udlændingeloven i 2019 har en udlænding på tålt ophold ikke længere lovligt ophold i Danmark. Lovens betydning for Højesteretsdommen kendes ikke.

Straffene for overtrædelse af beboernes opholdspligter er flere gange blevet skærpet senest i juni 2021. Der forventes behov for ekstra 50 fængselspladser i denne anledning.

Evt. overtrædelse af EMK art. 3 og 8 har ikke været prøvet.

8.3 Retssikkerhed

8.3.1 Anbringelse

Det er positivt, at kompetencen til at vurdere, om en afvist asylansøger skal have opholdspligt, er flyttet fra politiet til Hjemrejsestyrelsen. Det er bekymrende, at kravet om opholdspligt ikke tages regelmæssigt op for alle grupper. Ingen af de administrative afgørelser kan påklages bortset fra de generelle regler, der fremgår af grundlovens § 63.

8.3.2 Skemalagte strafpositioner

Rigsadvokaten har med et skema udsendt 23.3.20 angivet hvor lange straffe, der skal ikendes for brud på melde-, opholds- og underretningspligten. Med dette meget detaljerede skema er retternes mulighed for skøn meget begrænset.

8.3.3 Bevis for fravær og muligt brud på Persondataforordningen

Som bevis for fravær har der været anvendt et elektronisk låsesystem (Salto-systemet) Pga fejl i systemet blev systemet taget ud af brug i slutningen af 2020 og er erstattet af en manuel registrering. I forbindelse med at man ophørte med at anvende systemet, blev 6 varetægtsfængslede løsladt og 6 andre sager udsat på ubestemt tid. Det vides ikke i hvilket omfang denne usikkerhed har påvirket andre sager. *(Jeg har hørt Jakob Fastrup om han kender en konkret sag her)*

Den 17. august 2021 oplyser datatilsynet, at de har anmeldt Udlændingestyrelsen til politiet, og indstillet til en bøde på 150.000 kr. da tilsynet har vurderet, at styrelsen ikke har levet op til kravene om et passende sikkerhedsniveau i hht databeskyttelsesforordningen⁴¹ Bødens størrelse viser med hvilken alvor Datatilsynet ser på denne sag. Der lægges bl.a. vægt på, at man skal kunne stole på de oplysninger, som myndigheder behandler og videregiver til politiet, og som i sidste ende kan ende som beviser i retten.

⁴¹ WWW.datatilsynet.dk/presse-og-nyheder/nyhedsarkiv/2021/aug/udlaendingestyrelsen-indstilles-til-boede

8.4 Offentlig omtale af beboerne

Udvisningsdømte, der ikke rejser, og udlændinge på tålt ophold omtales ofte som kriminelle, der har begået alvorlig kriminalitet uagtet, at de alle er løsladte, at man ikke kan dømmes for ikke at rejse, og at den kriminalitet gruppen har begået varierer fra grov kriminalitet som terror og vold til få dages brud på opholdspligten. Det unuancerede og fejlagtige billede, der tegnes, er med til at skabe frygt omkring gruppen som helhed.

9. anbefalinger

Udgangspunktet for anbefalingerne er, at udlændinge, der opholder sig i Danmark lovligt eller ulovligt og som tvangsmæssigt anbringes på en institution, med de begrænsninger i bevægelsesfriheden det medfører har de samme grundlæggende rettigheder som danske borgere. Dvs, at konventionerne skal overholdes, og de skal have den samme retssikkerhed som andre.

I lyset af dette og på baggrund af ovenstående skal det anbefales:

- At ombudsmanden aflægger et nyt tilsynsbesøg, hvor forholdene for alle grupper undersøges.
- At ombudsmanden inddrager i sin undersøgelse, om der er enkeltpersoner, hvis forhold i dag vurderes som konventionsstridende
- At det undersøges, om der er sager, som er egnet til at få domstolsprøvet en evt overtrædelse af EMK art. 8
- At Udlændingestyrelsen i lighed med Hjemrejsestyrelsen foretager en konkret individuel vurdering mhp behov for opholdspligt og behov for at være under det skærpede regelsystem.
- At det undersøges om retssikkerheden omkring sanktionering af brud på pligter er tilstrækkelig god. Der tænkes her bl.a. på beviserne for den enkelte overtrædelse, men også på den betydelige stigning i straf, der er fastsat i gentagelsestilfælde.